This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

JN
3432
.Z7

$B 23 024

Reich und Reichsverfassung.

Eine Antwort auf die Frage:

Ist die Reichsverfassung Gesetz oder Vertrag?

Festrede,

gehalten in der Königlichen Deutschen Gesellschaft zu Königsberg i. Pr.

am 18. Januar 1894

von

Dr. Philipp Zorn,

Geheimer Justizrath,
ord. Professor der Rechte an der Universität Königsberg i. Pr.

Berlin.

Carl Heymanns Verlag.

1895.

Verlags-Archiv 1895.

YC 09581

SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
LVX
FIAT
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS

Reich und Reichsverfassung.

Reich und Reichsverfassung.

Eine Antwort auf die Frage:

Ist die Reichsverfassung Gesetz oder Vertrag?

Festrede,

gehalten in der Königlichen Deutschen Gesellschaft zu Königsberg i. Pr.

am 18. Januar 1894

von

Dr. Philipp Zorn,

Geheimer Justizrath,

ord. Professor der Rechte an der Universität Königsberg i. Pr.

Berlin.

Carl Heymanns Verlag.

1895.

JN3432
.Z7

UNIV. OF
CALIFORNIA

Verlags-Archiv 2322.

P. R. S. 21 C 13

UNIV. OF CALIFORNIA

Die Frage nach der Rechtsform der deutschen Einheit hat zu allen Zeiten die Geister in unserem Vaterlande mächtig bewegt. Ein unendlich viel schwereres Problem war die nationale Einheit nach dem Willen der Vorsehung für unser deutsches Volk, als für alle anderen großen Nationen der Welt. Selbst dasjenige Volk, das länger und schwerer noch um seine nationale Einheit zu ringen hatte als das unsrige, die Italiener, hat schließlich eine Form dieser Einheit gewonnen, die sich mühelos dem Verständnis auch des einfachsten Menschen darstellt und einprägt. Die anderen großen europäischen Völker vollends sind seit Jahrhunderten im Vollbesitze ihrer festgefügten nationalen Einheit in der denkbar einfachsten staatlichen Rechtsform.

Der Weg des deutschen Volkes zur Einheit war ein vielverschlungener vielverwirrter Leidensweg. Seit der großen staatlichen Neugestaltung von 1866 bis 1871 haben wir endlich die Empfindung, dasjenige Maß nationaler Einheit errungen zu haben, welches uns ebenbürtig den anderen großen Staatsvölkern Europas zur Seite stellt. Zu keiner Zeit der Weltgeschichte war der materielle, durch feste Rechtsform gesicherte, Inhalt unserer Einheit so groß wie heute. Nicht die starken Franken- und Sachsenkaiser des alten Reiches; nicht die Lieblingskaiser der Nation in unserer mittelalterlichen Geschichte, deren einige sich sogar Könige von Jerusalem nannten und deren Scepter wenigstens zeitweise den Orient mitbeherrschte: die Hohenstaufen; nicht der Spanier Carl V., dessen Macht die alte und die neue Welt um-

255721

faßte — keiner von all diesen Kaisern stellte eine so starke, rechtlich geformte und rechtlich gesicherte deutsche Macht dar, als der deutsche Kaiser, dessen Krone unterm Donner der Kanonen in Feindesland geschmiedet wurde und dessen zweiter Nachfolger heute unser deutsches Volk führt und beherrscht.

Deß freuen wir uns dankbar und darauf sind wir stolz. Aber bei jedem Anlaß muß es laut hinausgerufen werden in unser Volk: daß es über dem Stolz der Dankbarkeit nicht vergesse. Die Wehr des Stolzes und der Kraft wird schwach, wo die sittlichen Mächte in einem Volke erlahmen. Und zu den obersten sittlichen Gesetzen eines christlichen Volkes gehört die Dankbarkeit: auch ihr ist die Verheißung gegeben vom Segen Gottes bis ins tausendste Glied der künftigen Geschlechter. Darum muß jede vaterländische Feier anheben mit dem Bekenntnis des Dankes: an die Tausende, die fürs Vaterland kämpften, siegten, starben; an die Helden, deren Brust noch heute das Ehrenzeichen der Kämpfe fürs Vaterland schmückt; an die großen Männer, denen Gottes Gnade und Gottes Wille die Geisteskraft geschenkt hatte, unser Volk und Vaterland auf eine Höhe zu heben, die wir nie zuvor in der Weltgeschichte zu erklimmen vermocht hatten. Ganz trostlos und verhängnisschwer ist der Satz: im Leben der Staaten gebe es keine Dankbarkeit; und sittlich noch niedriger wie geistig ist es, wenn irgend ein X. auf der Bierbank oder in der Zeitung oder selbst im Parlament sein armes kleines Hirn als gleichberechtigt ansieht mit dem Geiste eines Größten der Nation.

Die stolze, von Dankbarkeit getragene Freude an der in fester Rechtsform gesicherten nationalen Einheit führt uns von selbst auf die Betrachtung dieser Rechtsform. Bekanntlich haben im Staatsrecht des alten Reiches die Controversen über die damalige Rechtsform der nationalen Einheit, die in Wirklichkeit keine Einheit war, über die rechtliche Natur des alten Reiches niemals aufgehört; ein Jahrtausend hat nicht genügt, die große Streitfrage zur Erledigung zu bringen. Und

in den Zeiten des deutschen Bundes wird die Frage immer weiter erörtert, obwohl sie jetzt des praktischen Interesses völlig ermangelt, da über die Rechtsform des alten Bundes als „eines völkerrechtlichen Vereines souveräner Fürsten und freien Städte" keinerlei Zweifel bestehen konnten. Aber es war, als könne der deutsche Geist sich von dieser ihm lieb gewordenen quaestio diabolica gar nicht mehr losmachen. Und nach Aufrichtung des Norddeutschen Bundes und Deutschen Reiches, als die Frage wieder unmittelbar praktische Bedeutung gewonnen hatte, begann der wissenschaftliche Streit aufs Neue und wurde mit den schärfsten geistigen Waffen geführt.

In neuester Zeit ist die wissenschaftliche Bewegung über die Frage nach der Rechtsform des heutigen Deutschen Reiches geringer geworden und die Waffen werden nicht mehr mit jenem heiligen Eifer geführt, der die Erörterungen hierüber in der ersten Zeit so eigentümlich kennzeichnete. Die Gründe dieser Erscheinung liegen nicht auf wissenschaftlichem Gebiete und sind nicht erfreulich.

Die Frage nach der Rechtsform unserer heutigen nationalen Einheit, nach der rechtlichen Natur des Deutschen Reiches und nach dem Rechtscharakter seiner Verfassung ist eine in erster Linie theoretische. Aber die Entscheidung der theoretischen Frage hat eminente praktische Rechtsfolgen.

Man hat in vollem Ernste die Behauptung aufgestellt: Die verbündeten deutschen Fürsten und freien Städte seien rechtlich im Stande, durch einen neuen Vertrag an die Stelle der dermalen geltenden Verfassung eine neue Verfassung mit voller Rechtskraft zu setzen, ohne daß die gesetzgebenden Factoren des Reiches, Bundesrath und Reichstag, hierbei zur Mitwirkung berufen werden müßten. Wohlgemerkt: rechtlich; factische Möglichkeiten, die der rechtlichen Beurteilung sich entziehen, waren es nicht, die man im Auge hatte. Jener Weg wurde als Weg Rechtens behauptet und für gangbar

erklärt. — Bei der eminenten praktischen Bedeutung der Frage mag wol der Versuch gewagt werden, die für die Beantwortung entscheidenden Momente einem größeren nicht juristischen Kreise vorzulegen.

Die Wissenschaft des deutschen Staatsrechtes in der großen Mehrzal ihrer Vertreter erklärt mit größter Entschiedenheit jenen oben bezeichneten Weg als rechtlich ungangbar; sie verneint die rechtliche Möglichkeit, daß an Stelle unserer heute in Kraft stehenden Verfassung durch Vertrag der verbündeten Regierungen eine neue Verfassung in Rechtskraft gesetzt werden könne.

Versuchen wir die Gesichtspunkte festzustellen, von welchen die Entscheidung der Frage abhängt. Neben den wissenschaftlichen Gründen ist ja die Einwirkung völkerpsychologischer Momente auf die Frage unverkennbar. Auch unsere Untersuchung wird diese völkerpsychologischen Momente, in denen eine der stärksten Triebkräfte unserer Nation sich machtvoll geltend machte, nicht übersehen dürfen. Zwar kann eine unmittelbare Entscheidung der wissenschaftlichen Frage aus ihnen nicht entnommen werden; aber ein bedeutsamer Fingerzeig ergibt sich aus ihnen gewiß für die Feststellung dessen, was man bei Herstellung der jetzigen Rechtsform der nationalen Einheit wollte, sie dienen uns gewissermaßen als ein „Motiv des Gesetzgebers".

Schon zu der Zeit, da formell das alte Reich noch bestand, hatte Napoleon I. den drei süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden im Preßburger Frieden vom 26. Dezember 1805 „la plénitude de la sonveraineté" zuerkannt und die Niederlegung der Kaiserkrone durch Franz II. gab diesem Principe volle uneingeschränkte Anerkennung für alle deutschen Territorien, die dem alten Reichsverband angehört hatten. Ob diese Territorien im alten Reiche die Sonveränetät gehabt hatten oder nicht, war nunmehr eine praktisch bedeutungslose Doctorfrage: genug, seit 1806 waren die deutschen Staaten souverän. Diese Sonveränetät wurde auf dem Wiener Congreß anerkannt auch für die

Folgezeit. Es ist heute kein Anlaß, der vergeblichen Bemühungen der preußischen Staatsmänner auf jenem Congresse um Wiederherstellung einer wirklichen Einheit unter den deutschen Staaten und Stämmen zu gedenken. Soviel steht fest, daß diese Bemühungen vergeblich waren. Was erreicht wurde, war: ein Bundesvertrag der Fürsten und freien Städte, der, die Souveränetät der Bundesglieder voraussetzend und anerkennend, ein höchst kümmerliches Maß thatsächlicher Einheit in Deutschland herstellte. Damit war von vorne herein ausgeschlossen: eine Centralgewalt, welche über den Bundesgliedern herrschend und befelend sich hätte geltend machen können. Zwar setzte man jenen famosen Bundestag in Frankfurt ein: der aber war kein Centralorgan einer deutschen Staatsgewalt, sondern nicht mehr und nicht weniger als ein völkerrechtlicher Gesandtencongreß, in Folge der Teilnahme von Dänemark und Holland nicht einmal beschränkt auf die deutschen Mächte. Zwar konnte dieser Bundestag Beschlüsse fassen: eine rechtliche Befels- und Zwangskraft aber konnten diese Beschlüsse nur durch die Einzelstaaten erhalten. Dieser Bund beruhte auf Vertrag und lebte, soweit er lebte, durch Vertrag: ob klein, ob groß; ob Staaten von welthistorischer Bedeutung, ob Zwerggebilde, die jeder Existenzmöglichkeit als Staaten ermangelten — die Bundesglieder waren alle souverän und als solche einander grundsätzlich gleich. Einigten sie sich auf Auflösung des Vertrages, so war der Vertrag in aller Form Rechtens gelöst, einigten sie sich auf einen neuen Vertrag, so stand dem rechtlich nicht das Mindeste im Wege: immer bedurfte es hierfür nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen nur des consensus partium, der übereinstimmenden Willenserklärung aller Vertragsteile; auf diesem Wege aber und in dieser Form konnte Alles, auch die Auflösung, rechtlich gemacht werden, denn die Bundesglieder waren souverän; über ihrem Willen stand kein anderer, höherer Wille, denn Souveränetät ist, wie die alte französische Rechtsparömie es ebenso klar als drastisch ausspricht: „indépendance de qui que ce soit, excepté Dieu et le bon épée.“

Ja unter bestimmten Voraussetzungen konnte das einzelne Bundesglied auch ohne den consensus omnium und wider den Willen der anderen Bundesglieder aus dem Bunde austreten. Zwar der Bundesvertrag verbot dies; vertragsmäßig hatten die Bundesglieder auf das Recht des Austrittes als Einzelne verzichtet. Aber der Vertrag und sein Inhalt stand eben seinerseits unter den allgemeinen Rechtsgrundsätzen über Verträge und diese bestimmten: einmal daß ein Vertragsteil berechtigt sei, aus dem Vertragsverhältnis auszutreten, wenn ein anderer Vertragsteil den Vertrag verletze und zweitens, daß ebenso das Recht des Austrittes bestehe, wenn die Voraussetzungen, unter denen der Vertrag geschlossen wurde, sich vollständig verändert hätten, die berühmte oder auch berüchtigte clausula rebus sic stantibus der völkerrechtlichen Verträge.

Rechtlich mußte somit und muß jederzeit ein Bundesverhältnis, das seine Rechtsgrundlage in einem Vertrage hat, als ein überaus unsicheres betrachtet werden. Das hat die Geschichte unseres elenden alten Deutschen Bundes bewiesen. Gewiß: das Elend lag nicht nur in dieser vertragsmäßigen Rechtsgrundlage, sondern, von allgemeinen politischen Gesichtspunkten abgesehen, auch in dem kümmerlichen Inhalt jenes Vertrages. Und ebenso gewiß: auch die festesten Rechtsformen werden kraftlos und halten das Verderben und den Untergang nicht auf, wenn die Kraft zu leben dem Gemeinwesen entschwunden ist. Aber dennoch hat es seinen guten Grund, wenn in der Zeit des alten Bundeselends und dann in der Zeit der großen nationalen Neugestaltung sich der fast instinctive und geradezu fanatische Widerspruch Aller, deren Herz heiß für die nationale Einheit in fester Rechtsform glühte, in erster Linie gegen die vertragsmäßige Bundesgestaltung richtete; wenn eine Theorie, die nach Aufrichtung des Norddeutschen Bundes wieder die alte Vertragstheorie als die Grundlage des neuen deutschen Bundes wissenschaftlich zu erweisen unternahm, geradezu als ein Verrat am Vaterlande aufgefaßt und zu brandmarken versucht werden konnte. Das ging viel zu weit. Aber es war doch ein herr-

licher Ausdruck eines gewaltigen nationalen Empfindens, erst in heißem Sehnen, dann glücklicher Erfüllung in der ersten Liebe goldner Zeit.

Die schweren Gefaren der Vertragstheorie hat die Weltgeschichte in einem der blutigsten Kriege der Neuzeit bewiesen. In einer aus gezeichneten Studie (Leipzig 1873) hat Hänel uns den juristischen Kern des furchtbaren amerikanischen Bürgerkrieges, der nach der Aufhebung der Sklaverei zwischen den Nord- und Südstaaten der nordamerikanischen Union ausbrach, dargelegt. Dieser blutige Krieg wurde, so absurd es auch klingen mag, um die Vertragstheorie geführt. Durch das Bundesgesetz der Union über die Aufhebung der Sklaverei erachteten mehrere der Südstaaten der Union ihre wirtschaftliche Existenz gefärdet. Sie legten sich, auf der Vertragstheorie fußend, das Recht bei, jenes Gesetz als den Voraussetzungen, unter denen die Union seiner Zeit geschlossen worden war, widersprechend für nichtig zu erklären und weiterhin, als auch dieser Schritt nicht zur Wiederaufhebung des Gesetzes führte, behaupteten sie für sich das Recht, aus der Union auszutreten.

Diesen Schlußfolgerungen aus der Vertragstheorie trat der Präsident der Union, Abraham Lincoln, mit der bestimmten Erklärung entgegen: weder besteht für die Einzelstaaten der Union ein Recht, Bundesgesetze für nichtig zu erklären noch aus dem Bunde auszutreten; jeder derartige Schritt sei Hochverrath; die Grundlage der Union sei das Gesetz, dem die Einzelstaaten lediglich zu gehorchen hätten. „Die Staaten haben ihren Status in der Union und sie haben keinen anderen gesetzlichen Status."

Unter Strömen Blutes erfolgte die welthistorische Entscheidung zwischen der Vertrags- und der Gesetzestheorie in Nordamerika zu Gunsten der letzteren.

Vestigia terrent. —

Der Bundesvertrag des Wiener Congresses war für die große Mehrheit des deutschen Volkes von Anbeginn an ein Gegenstand des Widerspruches und Widerwillens, bald aber nach dem Zeugniß eines bay-

rischen Ministers im Jahre 1848 der Scheu und kalter Anwiderung. So lange überhaupt der Bund bestand, war die Bundesreform auf der Tagesordnung, bald mehr bald minder heftig gefordert. Zum Ekel und Abscheu wurde der Bund, als er sich ganz zum Polizeibüttel Metternichs erniedrigt hatte; der Widerwille und Widerspruch aber richtete sich von Anbeginn dagegen, daß dies Band der nationalen Einheit ein viel zu loses und lockeres war, daß es weder Stärke im Inneren noch Kraft nach außen verbürgte; daß es im Inneren die Bundesregierungen nicht an brutaler Vergewaltigung ihrer Unterthanen hinderte und daß es nach außen den deutschen Namen nicht vor der Verachtung bewahrte, welche die fremden Nationen einem Gemeinwesen entgegen zu bringen gewohnt waren, das früher in hunderte, jetzt immer noch in 38 Staaten und Stätchen zerklüftet war.

So beginnen denn bald nach dem Wiener Congreß schon jene Bewegungen auf Reform des deutschen Bundes, die, wenn auch vielfach unreif, ja wahnwitzig bis zum Meuchelmord in den Formen, wenn auch vielfach verquickt mit anderweitigen Forderungen, theilweise ganz berechtigten, theilweise aber problematischen oder direct bedenklichen; wenn auch unklar im Einzelnen, doch völlig klar im Grundgedanken und im Endziel, trotz aller Schatten doch im Ganzen ein schönes und herrliches Blatt nationalen Ringens und Sehnens darstellen. Der Grundgedanke war eine starke nationale Einheit, und das Endziel war der deutsche Bundesstaat, der befehlend und zwingend über den Bundesgliedern herrsche und der, das Schwert in starker deutscher Faust, nicht in dreißig Kinderhändchen, der Verachtung der Deutschen nnd des Deutschen im Ausland und durch das Ausland ein Ende mache. Diese Bewegungen sind das geistige Bindeglied zwischen den Heldenjahren 1813 und 1815 und den Heldenjahren 1866 und 1870. Die Männer, die als Herolde der Nation den Weckruf deutscher Begeisterung gegen Napoleon durch die Lande getragen hatten, standen zum Theil noch mit an der Spitze dieser Bewegungen: ich gedenke nur

Eines unter ihnen, aber eines Löwen, des alten Ernst Moritz Arndt. Und das Schlußglied dieser Bewegungen ist das Jahr 1870: was das Jahr 1813 in der Begeisterung der Nation gegen den gesamen Feind in der Ferne gezeigt, was alle die Bewegungen im Volke nach den Befreiungskriegen bis 1866 gefordert und erstrebt hatten: das erfüllte das Jahr 1870. Stärker vielleicht als in Norddeutschland trat in den nationalen Kreisen Süddeutschlands dieser innere Zusammenhang der Ideen zwischen 1813 und 1870 hervor.

Nationale Einheit in der Rechtsform nicht eines unsicheren Bundesvertrages, sondern einer sicheren Bundesverfassung als des Gesetzes eines deutschen Bundesstaates: das war das Ziel, das einst den Stein und Ernst Moritz Arndt und Wilhelm von Humboldt auf dem Wiener Congresse vorgeschwebt; das war das Ziel, um welches deutsche Jünglinge und deutsche Männer in den 20er und 30er Jahren in ungestümer Sehnsucht mit den im Banne Metternich'scher Starrsucht liegenden Regierungen gerungen und für das sie sich des Amtes hatten entsetzen und in die Gefängnisse sperren lassen; das war das Ziel, das der Wille der Nation nach den Ereignissen von 1866 und 1870 gebieterisch forderte als den Kampfpreis für die Ströme von Heldenblut, die auf den böhmischen und französischen Schlachtfeldern geflossen waren.

Das „Deutschland, Deutschland über Alles, über Alles in der Welt," das von 1813 bis 1870 unser Volk ersehnte und forderte, das sollte nicht sein ein Bundesverein, sondern ein Bundes**staat**, das sollte nicht sein ein Bundes**vertrag** sondern ein Bundes**gesetz**, das sollte nicht sein ein „völkerrechtlicher Verein der souveränen Fürsten und freien Städte" sondern eine **feste staatliche Einheit mit föderativ geordneter Verfassung.**

All das heilig große Sehnen und Ringen und Kämpfen der Nation seit 1813 war beherrscht positiv von der Forderung: Bundes-

staat und Bundesgesetz, negativ von der unbedingten Verneinung und Verwerfung von: Bundesverein und Bundesvertrag. —

Unter den Bewegungen vor dem Jahre 1866 ist die bedeutsamste unzweifelhaft diejenige des Jahres 1848. Mit vollem Recht hat ins besondere Hänel die Bewegung dieses Jahres als wichtigstes rechtshistorisches Material für die Erklärung unserer heutigen staatlichen Zustände verwertet. Die deutsche Einheitsbewegung des Jahres 1848 war, wie die auf das gleiche Ziel gerichteten Bewegungen der früheren, übrigens auch der späteren Zeit, insbesondere des Jahres 1866, völlig verquickt mit anderweitigen politischen Forderungen, die mit der Frage nicht in innerem Zusammenhange standen, sondern nur in äußere Verbindung gebracht wurden. Weitaus die meisten dieser Forderungen sind heute längst erfüllt, sei es bereits 1850 durch die preußische, sei es weiterhin durch die norddeutsche Bundes- und deutsche Reichsverfassung. Das Jahr 1848 war der Bankerott der Metternich'schen Staatsweisheit in Deutschland.

Daß die nationalen Forderungen von 1848 auf Herstellung eines deutschen Bundesstaates, der, mit starker Centralgewalt ausgerüstet, durch Verfassung und Gesetz befehlend und zwingend über den Einzelstaaten stehe, gerichtet waren, kann nicht bestritten werden. Die Bundesverfassung von 1848 ging darin ja weiter als unsere heutige Reichsverfassung. Die Bewegung von 1848 scheiterte am Widerspruch des preußischen Königtumes. Der preußische König lehnte die ihm von einer Deputation des Parlamentes feierlich dargebrachte Kaiserkrone ab.

Dies Verhalten Friedrich Wilhelms IV. wird noch heute sehr abfällig beurteilt. Noch vor ganz kurzer Zeit hat einer der bedeutendsten lebenden Juristen bei festlichem Anlaß rundweg erklärt: Preußen habe in jenem Moment in unbegreiflicher Weise an Deutschland gesündigt; das Verhalten Friedrich Wilhelms IV. könne von der Geschichte nicht scharf genug verurteilt werden. Dem kann man nicht beistimmen. Ein preußischer König konnte gar nicht anders handeln, als Friedrich

Wilhelm IV. gehandelt hat; in keinem Moment seines Lebens stand dieser König, von allem Persönlichen ganz abstrahirend, so auf der Höhe des preußischen Königtumes, als da er die ihm von der Volksvertretung dargebrachte Kaiserkrone zurückwies. Friedrich Wilhelm IV. hat sich über seine Beweggründe in dem von Leopold Ranke herausgegebenen Briefwechsel mit Bunsen ganz klar ausgesprochen. Über die sachlichen Punkte bestand, wie sich schon aus der länger als ein Jahr vorher erlassenen Proclamation vom 18. März 1848 ergibt und wie das ganze spätere Verhalten der preußischen Regierung beweist, keine unausgleichliche Differenz. Aber Friedrich Wilhelm IV. konnte es nicht über sich bringen, die Krone aus den Händen der Volksvertreter ohne die Zustimmung, ja wider den Willen der Fürsten anzunehmen. Nicht an einer Laune Friedrich Wilhelms IV, vielmehr an dem Gedanken der Monarchie, zu dessen Hüter Preußen wie kein anderer Staat berufen war, scheiterte die Einheitsbewegung von 1848. Das bezeichnete der König mit den drastischen Worten: er könne sich nicht durch das eiserne Halsband dieser Krone zum Leibeigenen der Revolution machen lassen und damit hat er — darin muß man Ranke vollständig beistimmen — das Selbst des preußischen Staates gerettet. Nur dann vermag man die Ablehnung Friedrich Wilhelm IV. richtig und gerecht zu beurteilen, wenn man seine zugleich abgegebene Erklärung im Auge behält: würde ihn aber der echt und recht vereinte Rat der Kurfürsten **und** des Volkes rufen, so würde er antworten wie ein Mann antworten müsse, dem die höchste Ehre der Welt angeboten werde. Aber die Fürsten riefen ihn nicht. Noch war die Zeit hierfür nicht erfüllet. —

Der Versuch Preußens, selbständig mit den mittel- und norddeutschen Staaten die Bundesreform weiter und zu Ende zu führen, der im Erfurter Parlamente seinen Ausdruck fand, scheiterte dann bekanntlich gleichfalls; erst entzogen sich Sachsen und Hannover dem Werke, dann machten die Machinationen Oesterreichs die weitere Verfolgung des Reformplanes unmöglich und Preußen mußte zu Olmütz

seine Unterwerfung unter das wiederhergestellte alte Bundeselend erklären. Das Erfurter Parlament stellte sich in der Reformfrage ganz auf den Standpunkt des Frankfurter Parlamentes; es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die unter preußischer Initiative und Leitung durchgeführten Erfurter Beratungen ebenso wie die Frankfurter beherrscht waren von dem Gegensatz gegen Bundesverein und Bundesvertrag und von dem positiven Bestreben auf Herstellung von Bundesstaat und Bundesgesetz; das Erfurter Parlament nahm die ganze in der Paulskirche beschlossene Reichsverfassung auch seinerseits an.

Diesen Standpunkt hat dann Preußen ohne Wanken und Schwanken festgehalten, bis zur endlichen Erfüllung der Reformpläne. In dem Patent vom 18. März 1848 erklärt Friedrich Wilhelm IV.: „Vor allem verlangen wir, daß Deutschland aus einem Staatenbund in einen Bundesstaat verwandelt werde." In einer ganzen Reihe von Urkunden hat Preußen diese seine Anschauung niedergelegt: um nur der wichtigsten zu gedenken zuerst schon in dem vorerwähnten Patent vom 18. März 1848, in der Denkschrift an das Erfurter Parlament v. 11. Juni 1849 („den völkerrechtlichen Verein in einen staatsrechtlichen, den bisherigen deutschen Bund in einen wahren Bundesstaat zu verwandeln"), dann insbesondere in der geistesgewaltigen Circulardepesche an die deutschen Regierungen vom September 1863 aus Anlaß des von Oesterreich berufenen deutschen Fürstentages, endlich in dem Memorandum, das der preußische Bundestagsgesandte in der berühmten Sitzung vom 14. Juni 1866 zugleich mit seiner Austrittserklärung auf den Tisch des Bundestages niederlegte. Alle diese Urkunden sind unmittelbare Vorarbeiten der norddeutschen Bundes- und heutigen Reichsverfassung. Keine derselben gibt eine unmittelbare Antwort auf die Frage, etwa in der Art der alten Bundesakte; es war nicht die Art der preußischen Politik, sich lange mit theoretischen Begriffsbestimmungen aufzuhalten; so enthalten denn alle jene Reformurkunden lediglich die Aufzählung derjenigen concreten Punkte, die nach preußischer Meinung reformbedürftig waren;

mmer drehte es sich hiebei um die drei großen Gedanken: wirthschaftliche, militärische und Justizeinheit. So wichtig und bedeutsam diese Einzelpunkte sind, aus ihnen allein ließe der Staatscharakter des neuen Gemeinwesens sich nicht begründen. Der Unterschied vom alten Bunde ist in dieser Beziehung doch nur ein quantitativer, kein qualitativer

Ein gewaltiger grundsätzlicher Unterschied zwischen dem alten und dem neuen Bunde besteht dagegen in der Frage der Gesetzgebung. Der alte Bund hatte eine solche nicht; er war für seine Entwickelung lediglich angewiesen auf den schwerfälligen Weg einer Vertragsschließung; er war für seine Wirksamkeit lediglich angewiesen auf Beschlüsse, denen die bindende zwingende Kraft des Rechtes immer erst auf dem Wege der einzelstaatlichen Gesetzgebung zu Teil werden konnte. Mit einem Worte: der alte Bund konnte sich als lebendiges Gemeinwesen nur bewegen und bethätigen durch den Rechtswillen der Bundesglieder. Mit dem Bundesvertrag und Bundesverein hielt man eine eigene selbständige Bundesgesetzgebung für unvereinbar.

Ganz anders die preußischen Reformentwürfe und weiterhin der neue Bund. Es war einer der genialsten Gedanken der preußischen Politik, daß an die Spitze aller von preußischer Seite ausgearbeiteten Reformpläne immer die Forderung einer einheitlichen Vertretung des ganzen deutschen Volkes, eines deutschen Reichstages, gestellt wurde. Schon zu einer Zeit, als Preußen selbst noch keine constitutionelle Verfassung hatte, in der Proclamation v. 18. März 1848 war für den zu begründenden deutschen Bundesstaat diese Forderung mit allem Nachdruck und aller Klarheit gestellt; in allen späteren preußischen Bundesreformentwürfen kehrt sie unverändert wieder, Preußen hat darin auch keinen Moment geschwankt. Wie dann in der norddeutschen Bundes- und heutigen Reichsverfassung diese Forderung ihre Verwirklichung fand, ist allgemein bekannt. Den hohen Idealismus dieses Gedankens und insbesondere derjenigen Form seiner Verwirklichung, die in das allgemeine directe Wahlrecht eingekleidet war, muß eine unbefangene Betrachtung der Entstehungsgeschichte unseres Reiches aufs

wärmſte anerkennen. Es ging ja damit, wie ſo oft mit den Erzeugniſſen eines hohen Idealismus: in der harten Wirklichkeit werden ſie ihres hehren Schimmers entkleidet. Und heute mag wol der ernſte Vaterlandsſinn ſich die ſorgenerfüllte Frage vorlegen: wird es möglich ſein, den idealen Gedanken des allgemeinen Wahlrechtes für unſer Reich aufrecht zu erhalten? Doch wie immer ſich dies geſtalten mag: ein einheitlicher deutſcher Reichstag war allezeit ein Hauptſtück der deutſchen Pläne Preußens und das allgemeine Wahlrecht war einer der gewaltigſten Hebel zur Herſtellung der deutſchen Einheit in den äußeren und inneren Kämpfen der 60er Jahre. — Keine Epigonenkritik wird dies beſtreiten und verkleinern dürfen. Wer es erlebt, dem wird es bis zum letzten Atemzuge unvergeßlich bleiben, mit welch' elementarer Gewalt jener große Gedanke bei den erſten Reichstagswahlen die ganze Nation diesſeits und jenſeits der ſogenannten „Mainlinie" fortriß. Faſt übermannt es mit Wehmut, wenn wir heute jener Zeit der erſten Liebe gedenken.

Der Gedanke einer einheitlichen Vertretung des geſamten deutſchen Volkes ſteht in notwendigem Zuſammenhang mit dem Gedanken der ſelbſtändigen Bundesgeſetzgebung. Dieſe bildet den Mittelpunkt aller preußiſchen Reformentwürfe, wie der vom Frankfurter Parlament beſchloſſenen Verfaſſung, wie unſres heute geltenden Rechtes. Vollkommen zutreffend hat man ſowol in der Volksüberzeugung als in der Wiſſenſchaft in dieſer ſelbſtändigen Geſetzgebung des Bundes das charakteriſtiſche Merkmal des neuen Bundes gegenüber dem alten, die Signatur des Bundesſtaates gegenüber dem Bundesverein gefunden. Durch die Verfaſſung des neuen Bundes werden feſtgeſtellt die Organe der Bundesgeſetzgebung: der Vertretungskörper der Regierungen, der Bundesrat, und der Vertretungskörper des deutſchen Volkes, der Reichstag; es wird feſtgeſtellt die Form der Bundesgeſetzgebung: übereinſtimmender Mehrheitsbeſchluß jener Organe; es wird vorausgeſetzt der allgemein anerkannte Begriff des Geſetzes: als des Befehles an die Unterthanen, hinter welchem die zwingende und ſtrafende Macht der Staats-

gewalt steht; es wird festgestellt in lapidarer Kürze das Verhältnis des Reichsgesetzes zum Landesgesetz und damit der Machtrelation des Reiches zu den Einzelstaaten in dem großen Fundamentalsatze: die Reichsgesetze gehen den Landesgesetzen vor; es wird grundsätzlich festgestellt: der Kaiser als Organ des Reiches hat das Recht und die Pflicht zur Beaufsichtigung der Ausführung der Reichsgesetze und es wird dem Kaiser zu diesem Zwecke beigeordnet ein von ihm selbst zu ernennender oberster Reichsminister, der Reichskanzler und ein weitausgreifender selbständiger Behördenorganismus des Reiches; es wird endlich festgestellt der Weg, auf welchem das Gesetz des Bundes die jeden Untertan unbedingt verpflichtende Rechtskraft gewinnt: das Bundesgesetzblatt, dessen Inhalt ohne jede Mitwirkung der Einzelstaaten Jedermann verpflichtet und zwingt, ob er in Flensburg oder in Lindau, ob er in Memel oder in Metz wohne; 14 Tage nach Erscheinen des Gesetzblattes ist Jedermann im ganzen Deutschen Reiche an dessen Inhalt rechtlich gebunden und durch denselben rechtlich gezwungen.

Nimmt man dazu noch die Fülle der großen Staatsaufgaben, welche die Verfassung dem Bunde zuweist und damit den Einzelstaaten entzieht und verbietet, so steht vor unseren Augen ein Gebilde, das sowol den Formen als dem Inhalte nach in das Prokrustesbett des Vertrages nicht mehr eingezwängt werden kann, das dem engen Rahmen des Bundesvertrages und Bundesvereines gänzlich entwachsen ist, das sich nach Form und Inhalt bewegt in der machtvollen Entfaltung der gebietenden und zwingenden Kraft eines gewaltigen Staates. —

Dennoch hat man behauptet und diese Behauptung scheint — im Widerspruch allerdings zu der Auffassung der bedeutendsten wissenschaftlichen Autoritäten — mehr und mehr von den leitenden Stellen unseres Reiches Besitz ergriffen zu haben: all jener reiche Inhalt und jene ganze festgefügte Form der Gesetzgebung beruhe auf und sei vereinbar mit einer vertragsmäßigen Grundlage des Bundes. Man wird von vorne herein bei unbefangener Betrachtung der tatsächlichen Gestaltung der Dinge jener Behauptung mit dem äußersten Mistrauen

entgegentreten müssen. Man wird fragen müssen: wie sollte es denkbar sein, daß ein Gemeinwesen auf dem Boden des Vertrages sich nach Inhalt und Form als starke, widerspruchslosen Gehorsam fordernde und erzwingende Staatsgewalt zu bewegen im Stande wäre? Man würde jedenfalls die schwersten Bedenken nicht zu unterdrücken im Stande sein: ob denn auf dem seiner Natur nach unsicheren, schwankenden Boden des Vertrages dauernd der feste schwere Gang der Gesetzgebung möglich sei? Und man wird endlich aus der Geschichte der deutschen Einheitsbestrebungen unzweifelhaft den Satz entnehmen müssen: daß der Wille und das Sehnen der Nation nicht auf einen Bundesverein, sondern auf einen Bundesstaat gerichtet war.

Ich persönlich bin der Ueberzeugung, daß schon das oben Ausgeführte völlig ausreichend ist, die Annahme eines Vertrages als der Rechtsgrundlage unseres Reiches juristisch unmöglich erscheinen zu lassen; daß der Boden des Vertrages und die feste Gesetzgebung, wie sie im Norddeutschen Bund und Deutschen Reiche hergestellt wurde, sich ausschließen. Doch muß zugegeben werden, daß hierüber Zweifel bestehen können. Aber wir sind einer näheren Erörterung dieser Zweifel enthoben durch ein weiteres Argument. Und dieses Argument ist das letzte und entscheidende, ist unseres Bedünkens unwiderlegbar, und von den Anhängern der Vertragstheorie ist auch nicht einmal der Versuch gemacht worden, dies Argument zu widerlegen; man ist demselben gegenüber wehrlos.

Dies Argument ist folgendes.

Die preußischen Reformentwürfe, im Wesentlichen in Uebereinstimmung mit der vom Frankfurter Parlament beschlossenen Reichsverfassung, weisen wie schon bemerkt der Bundesgesetzgebung eine Fülle der verschiedensten und wichtigsten Staatsaufgaben zu, die einzeln aufgezählt werden. Die dann noch verbleibenden Staatsaufgaben gehören zur Zuständigkeit der Einzelstaaten. So ist dies geltendes Recht nach der Norddeutschen Bundes- und Deutschen Reichsverfassung geworden. Es besteht hier kein Bedürfniß nach Wiederholung des Kataloges der

dem Bunde zugewiesenen Aufgaben. Auch mag es als müssige Betrachtung erscheinen, etwa die Frage aufzuwerfen: welche Sphäre ist wichtiger, die des Bundes oder diejenige der Einzelstaaten? Dort liegt der Schwerpunkt in der militärischen Sicherheit, der Einheit des Privat- und Strafrechtes und der Formen des Rechtsschutzes, endlich in der Einheit und möglichsten Förderung der wirtschaftlichen Interessen der Bevölkerung; hier ist es die innere Verwaltung und die Culturentwickelung, auf welche der Hauptbestandtheil der staatlichen Thätigkeit entfallen wird. Dabei stellt sich jedoch die innere Verwaltung der Einzelstaaten in weitestem Umfange als Vollzug von Reichsgesetzen, somit materiell als Reichsverwaltung, wenn auch formell durch einzelstaatliche Behörden dar. Bei einem Ueberblick über die gesammte Staatsthätigkeit mag man wohl zu dem Schlusse kommen: ein nicht nur formell, sondern auch materiell abgeschlossen einzelstaatliches Gebiet der Staatsthätigkeit ist dermalen nur mehr die Unterrichtsverwaltung. Alle übrigen Zweige der Staatsthätigkeit der Einzelstaaten sind vom Reichsrecht mehr oder minder stark beeinflußt, theilweise von demselben direct und vollständig beherrscht. Man wird somit nicht umhin können, den Schwerpunkt der Staatsthätigkeit im Reiche erkennen zu müssen. Den Ersatz für das ihnen entzogene große Gebiet der Staatsthätigkeit müssen die Einzelstaaten in ihrer Mitarbeit an den Staatsaufgaben des Reiches finden.

Immerhin war der Katalog der dem Bunde zu überweisenden Staatsaufgaben in den preußischen Reformentwürfen und in dem ersten Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung ein lediglich aus einzelnen Ziffern bestehender. Die Frage, ob und eventuell wie etwa der Bund erforderlichen Falles seine Zuständigkeit über jene einzelnen Ziffern hinaus noch erweitern könne, war in jenen Reformentwürfen nicht entschieden. Es mag dahingestellt bleiben, ob dies preußischerseits beabsichtigt war oder nicht.

Ueber diesen Punkt entspann sich nun bei der Berathung der norddeutschen Bundesverfassung ein heftiger Kampf. Zu dem Artikel

des Entwurfes, der von der Bundesgesetzgebung handelte, beantragte der Abgeordnete Zachariä, Professor des Staatsrechts in Göttingen, einen Zusatz des Inhaltes: „die Bundesgewalt wird durch die ihr in dieser Verfassung zugewiesenen Competenzen bestimmt **und begrenzt.**“ Die Absicht des Antragstellers war damit, wie dies insbesondere der Abgeordnete Miquel darlegte, in die Verfassung selbst eine Vorschrift zu bringen, kraft deren dem Bund das Recht absolut entzogen sein solle, auf dem Wege der Gesetzgebung den Umfang seiner Competenz zu erweitern. Zachariä wollte die dem Bunde überwiesene Rechtssphäre als eine ein für allemal definitiv abgegrenzte, keiner legalen Ausdehnung fähige hingestellt wissen. In der Aufzählung der Competenzen in Artikel 4 liegt, so erklärte der sächsische Abgeordnete v. Thielau, „die Grenze der Rechte und Pflichten“: „wenn Sie über diese Bestimmungen hinausgehen, dann gründen Sie keinen Bundesstaat, sondern einen Einheitsstaat, zu dessen Begründung ich meinestheils wenigstens nicht hieher gekommen bin,“ so behauptete in völliger Verkennung des Begriffes Bundesstaat der genannte Abgeordnete. Die selbstständige Bundesgesetzgebung wäre zwar durch Annahme dieses Antrags Zachariä nicht beseitigt worden; aber dieselbe wäre in unübersteigliche Schranken eingeschlossen, als eiserner Bestand unabänderlich in Ketten gelegt worden; die Möglichkeit lebendiger Weiterentwickelung wäre dem Bunde abgeschnitten; er wäre, da seinem Willen eine fest bestimmte Grenze gesetzt gewesen wäre, unter die Botmäßigkeit eines höheren Willens gestellt gewesen, er hätte damit der entscheidenden Kennzeichen eines Staates ermangelt, wäre doch nur Bundes**verein** nicht Bundes**staat** gewesen.

Der Antrag Zachariä wurde abgelehnt: die Mehrheit des Parlamentes erklärte hierdurch in unzweideutiger Weise ihren Willen dahin, daß sie keinen Bundesverein, sondern einen Bundesstaat wolle. Als Träger dieser Meinung war dem Abg. Zachariä besonders der Abg. Miquel gegenüber getreten. Der Antrag Zachariä hatte bewiesen, wie bedenklich es

sei, wenn die Verfassung über die Frage: Bundesverein oder Bundesstaat völlig schweige. Demgemäß beantragte zuerst Miquel, in die Verfassung selbst eine Bestimmung des dem Antrag Zachariä entgegengesetzten Inhaltes aufzunehmen in folgendem Artikel: „Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung auch solche Einrichtungen zu treffen und Maßregeln anzuordnen, welche auf andere als die im Artikel 4 bezeichneten Gegenstände sich beziehen, wenn dieselben im Gesammtinteresse nothwendig werden. Der Erlaß solcher Gesetze ist an die für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen gebunden.“ Dieser Antrag wurde abgelehnt, dagegen weiterhin ein Antrag Lasker angenommen, der einfach den Satz aussprach, der so harmlos klingt und der doch das weittragendste staatsrechtliche Prinzip umschloß: daß die Verfassung auf dem Wege der Gesetzgebung **abgeändert** werden könne. Es wurde hierfür nur eine erhöhte Mehrheit im Bundesrathe gefordert, was für die Erörterung an dieser Stelle gleichgiltig ist. Konnte die Verfassung auf dem Wege der Gesetzgebung abgeändert werden, so war damit zugleich der ausschließliche Weg der Verfassungsänderung angegeben, so war damit der Weg des Vertrages für jegliche Art der Verfassungsänderung ausgeschlossen und für unmöglich erklärt, so war damit die Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches durch Gesetz in jedem Umfange als rechtlich möglich festgestellt, so war damit der Bund von jeder Schranke eines ihm übergeordneten Willens unabhängig und einzig und allein unter die Macht seines eigenen gesetzgeberischen Willens gestellt, so war damit jede Möglichkeit den Bund als einen Verein aufzufassen, ausgeschlossen, so war der Bund ausgestattet mit dem obersten und entscheidenden Kriterium eines Staates, einem von keiner irdischen Macht rechtlich abhängigen Willen, jener indépendance de qui que ce soit excepté Dieu et le bon épée, so war der Bund im vollen und jedem Zweifel entrückten Sinne ein Bundes**staat**. „Es giebt keine Schranken in diesem Verfassungsentwurf gegenüber der Befugniß der Verfassungsänderung“, „wir wollen einen wahren Staat gründen, der,

wenn es irgend thunlich ist, alle diejenigen Aufgaben erfüllen kann und erfüllen soll, welche ein Staat sich stellen muß," erklärte Miquel.

Der Antrag Lasker wurde angenommen. Es mag wohl als unzweifelhaft angesehen werden, daß dies der Sinn und die Absicht Preußens von Anfang an war. Aber das Eingreifen des Abg. Zachariä in einem dem Bundesstaat entgegengesetzten Sinne ist doch als eine gütige Fügung der Vorsehung zu preisen, indem es dahin führte, daß durch das Eingreifen Miquels und Laskers der Charakter des Bundes als eines Bundesstaates zu klarem, den Zweifel ausschließenden Ausdruck in der Verfassung selbst gelangte. Wäre dies nicht geschehen, so wäre bei dem so bald wieder in der deutschen Nation üppig emporgewucherten Geist der Zersplitterung und des Partikularismus die Frage, ob der Bund berechtigt sei, kraft seiner Gesetzgebung, kraft seines souveränen Staatswillens seine Sphäre in einer für die Einzelstaaten verpflichtenden Weise zu erweitern, sicherlich im verneinenden Sinne entschieden worden oder würde doch nicht ohne schwerste innere Kämpfe im positiven Sinne zur Entscheidung haben gebracht werden können.

Bei der Beratung der Reichsverfassung im norddeutschen Reichstage erklärte der Minister Delbrück: es sei dieser Punkt der Abänderung der Verfassung durch Bundesgesetz in den Verhandlungen mit Bayern der schwierigste gewesen. Dies ist wol erklärlich: es war für ein Staatswesen von der Bedeutung Bayerns ein großer Entschluß, durch Annahme jener Vorschrift einen höheren Staatswillen ohne Grenze über sich anzuerkennen. In der That hat Bayern diesen großen Entschluß erst dann und nur darum gefaßt, als durch eine Reihe hochwichtiger sogenannter Reservatrechte ihm ein großes Maß von Ausnahmen und damit eine weite Sphäre der Freiheit vom Staatswillen des Reiches zugesichert war, welche die übrigen Bundesglieder nicht haben. Aber dennoch war der Entschluß für Bayern ein großer und man muß dankbar des großangelegten unglücklichen Bayernkönigs Ludwigs II. gedenken, der diesen Entschluß gefaßt und mit dem

Aufgebot großer persönlicher Energie für dessen Annahme durch die Volksvertretung den widerstrebenden Elementen gegenüber eingetreten ist.

So ergibt sowohl die rechtshistorische Betrachtung der deutschen Reform- und Einheitsbestrebungen während der ganzen Zeit des alten Deutschen Bundes, als die streng juristische Analyse der in der norddeutschen Bundes- und deutschen Reichsverfassung enthaltenen Vorschriften über Abänderungen der Verfassung das sichere Resultat: daß das deutsche Reich kein **Bundesverein** sondern ein **Bundesstaat** ist. Ein Bundesverein kann seiner rechtlichen Grundlage gemäß jederzeit durch Vertrag abgeändert, durch Vertrag auch aufgelöst, durch Vertrag wieder in anderer Form erneuert werden. Daß ein Staat, also auch ein Bundesstaat durch Vertrag abgeändert, aufgelöst, wieder erneuert werden könne, ist ein juristisch unvollziehbarer, juristisch unmöglicher Gedanke. In den Formen des Rechtes ist jede derartige Eventualität schlechterdings ausgeschlossen, sie ist rechtlich unconstruirbar, sie wäre, um den Ausdruck zu gebrauchen, ein Staatsstreich.

Das Deutsche Reich ist somit jeder **vertrags**mäßigen Abänderung seiner Rechtsgrundlage rechtlich durchaus entrückt. In diesem Resultate stimmen auch die Schriftsteller des deutschen Staatsrechtes überein; nur eine bayrische Schule, begründet und geführt von Max Seydel, ist anderer Meinung, das Deutsche Reich als Bundesverein auffassend. Diese Schule entnimmt ihr Hauptargument der von ihr behaupteten logischen Unmöglichkeit des Begriffes Bundesstaat. Die logische Unmöglichkeit dieses Begriffes aber wird daraus deduzirt, daß es begriffswidrig sei, eine Teilung der Souveränetät zwischen Bund und Einzelstaaten anzunehmen, denn dies widerspreche dem Begriffe: Souveränetät, suprema potestas, oberste Gewalt; diese oberste Gewalt müsse einheitlich und unteilbar sein, nur dann sei sie oberste Gewalt.

Dieser Deduction muß völlig beigestimmt werden. Seydel hat

damit die früher herrschende, von dem Historiker Waitz begründete wissenschaftliche Theorie des Bundesstaates vernichtet. Aber auch nur diese Theorie, nicht, wie er stolz behauptet, den Begriff Bundesstaat. Der Bundesstaat als ein Staat mit förderativ organisirter Staatsgewalt wird durch die Seydel'sche Kritik in keiner Weise getroffen. Ein solcher Staat aber mit förderativ organisirter Staatsgewalt, deren Inhaber die verbündeten Regierungen, deren Repräsentant der Bundesrat und deren ausgezeichnetster, mit der glorreichsten Tradition des Namens und mit gewaltiger Machtfülle, insbesondere dem Oberbefehl über das gesammte deutsche Heer und der ganzen völkerrechtlichen Vertretung der deutschen Nation gegenüber der gesamten übrigen Staatenwelt ausgerüstetes Organ der Kaiser ist — ein solcher Bundesstaat ist das Deutsche Reich —

„Die Grundlage der Verfassung ist zwar ausdrücklich ein Vertrag gewesen, aber der Vertrag geht eben dahin, einen neuen Satat zu gründen, diesem Staat eine Verfassung zu geben und dieser Verfassung sich dann zu unterwerfen": so präcisirte Miquel im constituirenden Reichstag die Rechtslage scharf und richtig. Und er fügte das ernste, auch heute beherzigenswerte Wort hinzu: „es ist das ein Punkt, den wir hier ganz bestimmt betonen und entschieden festhalten müssen, es liegt darin meines Erachtens die alleinige Garantie einer friedlichen Entwickelung der Zukunft."

Eine Schwierigkeit allerdings steht diesem wissenschaftlichen Aufbau unseres Reiches im Wege, eine Schwierigkeit, die als groß anerkannt werden muß und an deren Ueberwindung die Theorie des Staatsrechtes auch in ihren beiden geistig größten Vertretern, Hänel und Laband, bislang gescheitert ist. Aber diese Schwierigkeit ist doch nur formaler Natur und müßte in jedem Falle zurücktreten vor dem großen materiellen Inhalt des oben aus der Geschichte und der

Verfaſſung entwickelten Gedankenganges. Sodann aber ſcheint mir die Schwierigkeit auch trotz Hänel und Laband nicht unüberwindlich.

Man weiſt daraufhin, daß der deutſche Bundesſtaat zugleich mit ſeiner Verfaſſung in einem Akte ins Leben getreten ſei, was unbeſtreitbar richtig iſt. Man folgert daraus, daß dann die Verfaſſung unmöglich Geſetz ſein könne, denn jedes Geſetz ſetze einen Staat voraus, der es gebe; der Staat müſſe zuerſt vorhanden ſein, das Geſetz könne erſt die Folge eines bereits vorhandenen Staates ſein. Auch dieſen letzteren Satz wird man als unbeſtreitbar richtig anerkennen müſſen. Damit ſcheint die Unmöglichkeit dargethan, den Geſetzescharacter der Verfaſſung zu retten. Und in der That kommen die beiden oben genannten Autoritäten hierüber nur damit hinweg, daß ſie erklären: der Bund habe ſein Geſetz mit auf die Welt gebracht. Das aber iſt keine wiſſenſchaftliche Löſung des Problemes, ſondern nicht mehr und nicht weniger als eine nackte generatio aequivoca. Wie ſoll ein Staat ſein Geſetz mit auf die Welt bringen können?

Aber es ſcheint doch möglich, die Schwierigkeit auch in einer für das ſtrenge juriſtiſche Denken genügenden Weiſe zu überwinden. Man iſt heute in der Wiſſenſchaft darüber allgemein einverſtanden, daß jede Entſtehung von Staaten eine der juriſtiſchen Conſtruction ſich entziehende Thatſache ſei. Sei es, daß die Entſtehung des Staates aus der Familie, aus dem Geſchlecht, der Sippe entwickelt wird; ſei es daß man an die Entſtehung des Staates aus dem Zuſammenſchluß und der Uebereinkunft von Farmern in den nordamerikaniſchen Urwäldern oder in Südafrika denkt, ſei es daß die Entſtehung aus der Gewalt des Stärkeren über den Schwächeren ſich ergibt — immer ſind es Thatſachen, die die Grundlage bilden, Thatſachen, die der weiteren juriſtiſchen Ableitung weder bedürftig noch fähig ſind. Über den Satz: daß die Entſtehung des Staates eine der juriſtiſchen Conſtruction unzugängliche Thatſache ſei, iſt, ſoviel ich ſehe, die Wiſſenſchaft jetzt einig.

Dieſer Satz aber muß dann auch auf den norddeutſchen Bund

und das Deutsche Reich angewendet werden: auch die Entstehung dieses Bundesstaates fällt nicht in den Bereich des Juristischen, sondern gehört nur dem Gebiet des Thatsächlichen an. Mag die Vorbereitung der Entstehung, nachdem das Schwert seine Schuldigkeit gethan hatte, sich in teilweise noch so complicirten juristischen Formen vollzogen haben: die Entstehung selbst war lediglich Thatsache, nicht Rechtsakt. Der Staat entsteht wie Athene aus dem Haupte des Zeus.

Mit der Entstehung des Staates als einer Thatsache ist zugleich als Thatsache gegeben die Staatsgewalt. Ohne Staatsgewalt ist der Staat nicht denkbar. Die Staatsgewalt ist ein notwendiges Begriffsmoment des Staates. Darum muß logisch notwendig auch die Staatsgewalt als etwas rein Thatsächliches, mit der und durch die Entstehung des Staates Gegebenes angenommen werden. Mag weiterhin die Organisation der Staatsgewalt in noch so verwickelten juristischen Formen ausgestaltet werden: das Wesen der Staatsgewalt, ihr, wenn ich mich des Ausdruckes bedienen darf: Rudiment, ist Nichts Juristisches, sondern etwas Thatsächliches, etwas aus dem Begriffe des Staates Folgendes: denn das Wesen des Staates, auch bei der höchsten Rechts- und Culturentwickelung ist Herrschaft, imperium, Gewalt.

Auch dieser Gedankengang muß demnach auf den Norddeutschen Bund und das Deutsche Reich zur Anwendung gebracht werden. Die mit der Entstehung des „Norddeutscher Bund" bezw. „Deutsches Reich" genannten Staatswesens gegebene Staatsgewalt war und ist bis zu diesem Augenblick: **die Einheit der verbündeten Regierungen.** Das war der thatsächlich gegebene, juristisch nicht weiter ableitbare Factor, dessen weiterhin erfolgte juristische Organisation uns hier nicht weiter zu beschäftigen hat.

Staat und Staatsgewalt waren somit wie überall, so auch beim Norddeutschen Bunde an dessen durch die Vorverhandlungen bestimmten Entstehungstage, dem 1. Juli 1867, thatsächlich gegeben.

Der erste Akt des Imperiums dieses norddeutschen Bundesstaates, die erste Ausübung der Staatsgewalt,

UNIV. OF CALIFORNIA

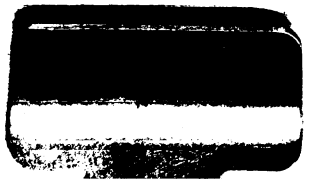
der erste Rechtsakt des neuen Staatswesens war die Inkraftsetzung der Verfassung als des Staatsgrundgesetzes. Durch die Arbeit auf den böhmischen und französischen Schlachtfeldern, durch die Arbeit in schwierigen diplomatischen und parlamentarischen Verhandlungen war die Verfassung sorgsam vorbereitet; aber in Rechtskraft gesetzt wurde die Verfassung nicht und konnte sie nicht werden durch irgend einen dieser vorbereitenden Akte, die sich alle in der Rechtssphäre der Einzelstaaten vollzogen: in Rechtskraft gesetzt wurde die Verfassung nur und konnte sie nur werden durch den Willen der am 1. Juli 1867 mit der Kraft des Rechtes und Zwanges neu und machtvoll in die Welt der Thatsachen eingetretenen neuen Staatsgewalt des Norddeutschen Bundesstaates.

Daß die Verfassung uno actu mit dem Norddeutschen Bundesstaat ins Leben getreten, ist unbestreitbar richtig als historische Erzählung; die juristische Erfassung aber muß scheiden zwischen dem Inslebentreten des Bundesstaates und der Bundesstaatsgewalt als dem ersten, rein thatsächlichen, und dem in Rechtskraft Treten des Verfassungsgrundgesetzes als dem zweiten, dem rechtlichen Akte der Gründung des Norddeutschen Bundes.

Inwiefern dies eine unannehmbare oder gar unvollziehbare Gedankenoperation sein sollte, ist nicht einzusehen.

Die Aufgabe der Wissenschaft ist es, unbekümmert um die Strömungen und Strebungen des Tages, zu suchen uud zu forschen nach dem ruhenden Pol in der Erscheinungen Flucht. In den dargelegten Gedankengängen über die Rechtsform unserer nationalen Einheit liegt ein großes gewaltiges Kapital deutschen Denkens und deutschen Empfindens, deutschen Geistes und deutscher Seele. Die Strömungen des Tages stehen diesen Gedankengängen teils teilnahmslos, teils direkt feindlich gegenüber. Es scheint in unserer Nation der verhängnisvolle Zug zu liegen, daß sie ihrer inneren idealen Kräfte sich nur bewußt bleibt in Zeiten des Ringens und Sehnens, des Kämpfens und Stöh-

nens. So möchte wohl auch heute sich der Brust das zornige Wort des Sehers der Offenbarung entringen: ich weiß deine Werke und deine Arbeit, aber das habe ich wider dich, daß du die erste Liebe verlässest. — Dann tritt um so stärker und höher die Aufgabe der Wissenschaft hervor, das große Erbteil der Vergangenheit zu hegen und zu hüten, zu bewahren für die Zukunft, unverkürzt hinüberzugeben in Hand und Herz der kommenden Geschlechter. —

Gott segne und schütze König und Vaterland, Kaiser und Reich!

YC 09581